

# 新たな教師像の模索

— 教育基本法における教育行政と教師の資質 —

佐 藤 毅\*

## 1 教師の教育の権利、教師論の裏付け

現在の教師像は戦後教育の反省を基盤に打ち立てられた。その法的根拠となるのが教育の憲法と謳われた旧教育基本法（昭和 22 年 3 月 31 日）である。次に示すのは、旧教育基本法の第 10 条 1 項及び 2 項である。

（教育行政）

第十条 教育は、不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負って行われるべきものである。

二 教育行政は、この自覚のもとに、教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立を目標として行われなければならない。

この 10 条は教育論争の視座としてこれまで幾度となく登場してきた。教育基本法は平成 18 年に刷新されたが、ここでは旧法に依拠して形成されてきた教師像の背景を追究してみたい。10 条をめぐっては内的事項と外的事項の区分論が、その歴史の中で継続的に議論されている。戦前の教育は内務行政とりわけ警察行政と非常に強く結びついていた。それは、一人ひとりの人格発達を保障するものではなく、国力、治安維持という視点から教育というものをとらえて熱心にコントロールをしていたことに起因する。日本の近代化という言葉が西欧化と同義で使われた背景には、いち

早く産業革命を完遂させた欧米列国の脅威に対し後発日本の劣等意識で呼応したものであった。それは 1945 年 8 月まで日本を牽引していた指導者が持ち続けた精神であった。このような戦前の反省から、「教育行政とは何をすべきであるか」という前向きな指向よりも、「何をなしてはいけないか、特に何をしてはならないか」という点について非常に意識的・自覚的でなければならない宿命を持つことになった。それほどに戦前教育行政への強い悔恨があった証でもある。そうした教育の独立、あるいは教育の自主性の原理が旧教育基本法 10 条に示されている。また、戦前教育の内的・外的事項及び構造は、ドイツ型を真似たものであり、単純に同じ敗戦国のものをモデルにするよりも戦勝国であるアメリカ・フランス型こそ戦後日本のモデルにふさわしかった。フランスにおいては、教育行政そのものは非常に中央集権的なところがある。同時に、教育なるものの自律的、アカデミーの自主性を保障するという、一般行政からの教育行政の自立性が強烈に示されている。そうした、フランス的なものとアメリカ的な内的事項・外的事項の考え方が重なるところに戦後日本の旧教育基本法 10 条がある。

このことに関して、堀尾輝久（「日本の教育」東京大学出版 1994 年）は、次のように見解を示している。

旧教育基本法 10 条 1 項は「教育は、不当な支配に服することなく、国民全体に対して直接に責任をおって行」うというものである。この「不当な支配」に何が当たるのかは立法過程でもずいぶん議論された点である。戦時下において教育の内的

\* 江戸川大学

事項が天皇の直結事項とされてきた反省から、教育の自律性が希求され、立法された。すなわち、「時の政府の施策といえども、それが教育の自律性を侵すような形である場合にはそれは不当な支配である」という解釈が示された。では、自律的に教育を行うのは誰か。それは、学校であり教師のことを指す。堀尾輝久も「内的事項は教育の、したがって学校と教師の管轄事項であり、教育をとおして直接に国民にたいして責任を負う」としている。すなわち、現在の教師像は戦後教育の反省の基、作り上げられたということを踏まえておく必要がある。

第2項では、「教育行政は、この自覚のもとに、教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立を目標」にしなければならないと規定し、第1項で考えられる教育を実現するために条件を整えることにその任務を限定しなければならないとしている。つまり、内的事項は、学校と教師の管轄事項であり、教育をとおして直接に国民に対して責任を負う立場にある。外的事項は教育行政、条件整備ということになる。しかし果たしてこの二つを単純に区分できるのかという問題も出てくる。条件が内容を規定するということは確実にあり、条件整備をとおして内容をコントロールすることもあり得る。文部科学省的な発想からすると、教育実践そのものも教育行政の実施だと考えるべきである、という議論が出てくる。つまり教育に必要な外的条件というのは当然どういう教育を行うかということに密接に関わることである。必要な条件を教育の内側から要求していく、そういった関係性で内的事項と外的事項を統一的に考えるべきであるという反論も出てくるわけである。カテゴリーとしては区別されつつも内的事項の要求を軸に外的事項を整備していくという考え方も出てくるのである。つまり、教育行政が教育内容に介入するのはおかしいが、その教育内容と行政とがまったく隔絶され独立したままで無関係だというのは、現実の学校運営と教育現場に齟齬が生じるのは明白なのである。

立法当時はこれをどう解釈していたかを田中二

郎・辻田力監修「教育基本法の解説」のなかで、戦前の中央集権的な行政を次のように語っている。

この——つまり戦前の中央集権的な行政の——制度の精神及びこの制度は、教育行政が教育内容の面にまで立ち入った干渉をすることを可能にし、遂には時代の政治力に服して、極端な国家主義的又は軍国主義的イデオロギーによる教育・思想・学問の統制さえ容易に行われるに至らしめた制度であった。更に、地方教育行政は、一般内容行政の一部として、教育に関して十分な経験と理解のない内務系統の官僚によって指導せられてきた。このような教育行政が行われるところに、潑刺たる生命をもつ、自由自主的な教育が生まれることは極めて困難であった。

そこでこの教育基本法10条は、この行政の在り方を転換させて教育の自主性・自律性を尊重する、そういう制度として戦後の行政のあり方を考えてきたのである。

また、1966年にはILOから「教員の地位に関する勧告」が出されている。ILOはそれぞれの国における法令や慣習の多様性をみとめつつ、それらの相違を越えて「一連の共通の基準および措置」を示したものとして位置づけている。

稲垣忠彦（岩波講座6現代の教育『教師像の再構築』所収の「教師教育の課題」1998年）はこのILOの「教員の地位に関する勧告」について次のように解釈している。

「教員の権利と責任」の「職業上の自由」の項では、「教育職は専門職としての職務の遂行にあたって学問上の自由を享受すべきである。教師は生徒にもっとも適した教材および方法を判断するための格別の資格を認められた者であるから、承認された枠内で、教育当局の援助をうけて教材の三択と採用、教科書の選択、教育方法の適用などについて不可欠な役割をあたえられるべきである」（第六一項）とし、「教員と教

員団体は、新しい課程、新しい教科書、新しい教具の開発に参加しなければならない」(第六二項)と述べ、「一切の視学、あるいは監督制度は、教員がその専門職としての任務を果たすのを励まし、援助するように計画されるものでなければならない、教育の自由、創造性、責任感を損なうようなものであってはならない」(第六三項)としている。

しかしながら、現在の教師は「専門家」として規定されているわけではなく、権限や待遇を特別に確保されているわけでもない。佐藤学(『教師像の再構築』『現代社会の教師』岩波書店(1998年))は、教師は本来であればその権利が認められる存在でありながら、医師や弁護士のような自律した専門家としてではなく、行政の官僚的統制の末端で所定のサービスを提供する者としての職務を遂行する立場におかれている。それにもかかわらず、保護者を筆頭とする社会は「お役所仕事」以上の役割を教師に期待している。このダブルバインドが教師の根底にある問題なのである、と指摘している。

いわゆる「公僕」としての役割と教師の「専門家」としての役割の二面性が教師の多忙化を招き、社会からの期待と現状に大きな齟齬を生むことになっている。具体的には、教材研究や授業準備、授業などの「専門家」としての役割、校務分掌や会議、教科・学年部会など公務員としての役割で構成されている。現在では、その不確実性が教師の多忙感の一因となっていると言えるであろう。また、教師の実践と子どもの達成度合との因果関係は「不確実性」に支配されている。教師がいくら力を注いでも、子どもが思った通りに成長するわけではない。その不確実性が教師の多忙感に拍車をかけているとも言える。これはある程度の結果を予測してプロジェクトを動かしていくサラリーマンとは明らかに違う点だ。

しかしながら、未来が見えない時代、ポストモダンなどと言われるなかで専門家としての教師の役割と期待感は大きくなっている。文化の公共圏

を確立し、子ども一人ひとりの自立と社会参加を促進する教師の使命はますます重要になる。未来社会を担う教職の再定義と新しい使命に応じた学校の再構築が、まだなされていない状況なのである。

加えて、教師の専門性とは、元来の専門性と新たに「媒介者」「ファシリテーター」としての役割が必要になってきている。それについては文末に譲り、まずは元来の専門性とは何かを考察してみる。

## 2 教師としての役割

戦後の教育刷新委員会では、「開放性」と「免許状主義」を原則として「大学による教員養成」を打ち出した。

Benesse 教育開発センター『BERD』2007年 No.10「教員養成に必要とされるグランドデザイン——教師の教育基盤をアップグレードするために——」で佐藤学は、教師には「理論と実践の統合」が必要であるということを前提とした上で、三つの要素をアップグレードする必要があると述べている。具体的には、第一に一般教養、第二に教科の専門性、第三に教職専門という。大学教職課程ではこれら三点の専門性の理論を修得すべきであり、その後の教壇での実践につなげる橋渡しをすべきものであると語る。すなわち教師は、一般教養と教科専門性、そして教職専門性において児童・生徒にこそ主体があるとされ、また、授業の「受け手」となる児童・生徒たちの心理的・経済的・文化的な現状を多角的に理解するなど、教職を遂行するためには高度に複雑な知識や技術の修得が求められていると提言する。また、21世紀に入って学校教育が問われている背景には3つの課題があるとし、同誌で佐藤学は下記のように語っている。

第一に、高度知識社会に対応した教育ができていないこと。このままだと日本経済の競争力が低下し、大量の失業者を生み出してますます格

差社会が進むことが危惧されます。第二に、子どもたちを取り巻く社会が複雑化していること。家庭の経済格差の拡大や地域のコミュニティの崩壊などに学校教育が対応しきれていません。第三に教師の「教え方」が一斉授業といった旧来の伝統的な様式を抜け出していないこと。これでは21世紀社会に要求される創造的思考力や探究能力といった高度な学力を育めないのではないか。学習と授業に関する深い専門的な知識、ヴィジョン、哲学が必要です。

佐藤学は子どもたちを引きつける授業をする優秀な教師がいる一方で、学校が活性化し、社会の信頼に足る教育を実現するためには第一から第三の変化に対応できる教師の育成が急務であると述べている。しかし問題を実務的にクリアしていけばよいというものではない。佐藤学が述べる「教師が自覚していない暗黙知の領域」だけではなく、ほかにも「ヒドゥンカリキュラム」などと呼ばれる教師の専門性がある。それを持ちわせている教師こそが真に優秀な教師と定義できる。しかし、その優秀性は大変見えにくい。「自転車に乗れる人なら誰でも乗れない人に教えられるかといったらできないのと同じこと」と佐藤学は比喩的に表現し、「理論と実践の統合を図る研究の役割が重要なのです」と語っている。

### 3 実践につながる教師力

それでは、「教師が自覚していない暗黙知の領域」について触れつつ、教師の専門性について考えていく。

教師の専門性の中核をなすのは教科指導力である。いわゆる教科指導力とは、大きく「教科力」と「指導力」に分けられる。教師の教科指導力は多分に実践から学ぶ面も多い。しかし、校内の多忙化から教師の同僚性が崩壊しつつある現在、教科指導力を伝えていくことが難しくなっている。つまり、若手教師の現場育成が大きな問題となっているのである。教科力とは担当教科に関する深

い知識を指すことは言うまでもない。指導力とは、3年間を見通す力、生徒把握力、作問・評価力、生徒の学びへの動機づけなどが挙げられる。教科力は学習指導要領に示されている内容を教えることから始まるのはもちろんであるが、その背景にある体系的かつ横断的な知識が必要になって来る。3年間を見通す力というのは、ゴール（卒業、入試など）を見据えた上で年間計画を立て、教材を選び配置する力を指す。初任の教師がこれを実現するのは至難の業である。生徒把握力とは、生徒の学力・関心などの実態を客観的に把握する力をいう。学校によって全く異なる学力層や個々の生徒のレベルを注意深く把握する力は非常に専門性の高い技術といえる。作問力・評価力とは、生徒の理解度に応じ、問いたい力を明確にした作問とその評価を指す。殊に高校教師にとっては入試問題分析力もこの指導力に分類される。センター試験はもとより、生徒の志望する大学の入試分析は5教科7科目を担当する教師にとって必須の事項であるといえる。

最後に学びへの動機付けについてだが、これについての定義は多様である。自信を持たせるよう指導することや教科と社会のつながりを意識させること、そして生徒の心の琴線に触れる授業をすることまでを意味する。琴線という非常に主観的な言葉になるが、感性こそが問題発見力の原動力であり、その発見した問題の解決力は論理的な思考力に多く委ねられている。これらの力にはマニュアル化された完成形はなく目の前の対象者である生徒が変わることによって変容していく。進学校から進路多様校へ異動したことにより今まで培ってきた教科指導力を一新する必要があることもある。まさに教師の力の完成形はないと言える。

Benesse 教育開発センター『VIEW21』高校版2008年10月号特集では指導力を高める方法を「個人で高める」「校内で高める」「校外で高める」と3分類し、解説している。個人で高める方法としては、国の教育施策に関心をもつこととし、「中央教育審議会の答申や学習指導要領を読み込むな

どして、社会が求めている力に目を向ける」必要性を述べている。新学習指導要領が出された近年においては特に重要な学びと言える。さらに、入試分析をすることも重要だと述べている。前述したが特に高校現場では大学入試に対する解法と分析が、その教育の重要な要素となっている。そこで、自分自身で解くことはもとより、その出題の意向と傾向の分析を掴むことが必要となる。

校内で高める方法、校外で高める方法は Benesse 教育開発センター『VIEW21』高校版 2008 年 12 月号特集で具体例を挙げている。校内で教科指導を高める事例としては、「他教科も含めて授業を見せ合う」こと、教科担当者全員で模試・テストなどの答案を分析することを指摘している。「他教科も含めて授業を見せ合う」意義としては、同教科では見えにくい指導の発見と新たな視点が明らかになることと、自分の担当している「生徒の興味・関心や弱点などの実態を客観視できる」ことを利点としてあげている。研究授業などが盛んな小学校とは違い、教科の専門性のある中高の教師は自身の授業を見せ合う習慣が乏しい。そのため、互いに授業を見せ合うことは新たな発見につながる重要な機会となるのである。言語化できない指導力の内容を「見て学ぶ」ことができること、そして授業者は自身が気づかなかった指導の長所・短所をフィードバックされる貴重な機会となるはずである。そうした意味で、このような「互見授業」は今後進めていくべき指導力向上の取り組みと言える。更に答案分析は生徒の理解力を押し量る上で重要な取り組みとなる。日頃の定期テストや校内での実力テストを実施している場合でも、そのようなシステムを高めることによって、より大きな効果が期待できる。そのような意識は、学校全体の作問力の向上につながり、単に生徒の順位付けとしてのテストに終わらず、その習熟度まで高めることが可能になる。

校外での教科指導力の向上として考えられることとしては、他の学校種における指導から学ぶことと、他校も含めて研究会などを開いていくことが考えられる。具体的には、高校であれば中学校

と小学校の指導から学ぶのである。教材の活用法や板書の内容などから生徒たちがどのような指導を受けてきたのかを理解することができるのである。このようにして指導の連続性を意識していくことができる。また、他校を含めた研究会では入試分析情報の交換や異動の際の生徒のギャップを埋めるなどの効果も考えられる。

県・地方自治体レベルでのスキルアップが求められる時代にあって、単純に全国学力テスト（学力学習調査等）の導入で順位付けし、単純な優越意識や過剰な劣等意識によって、現場の教員や生徒が振り回されることなく、真の学力向上への道が用意されなければならない。

このように個人レベル、学校レベル、地域（県）レベルでの指導力の向上方法が提起される。特に団塊世代の大量退職により教師の若返りが起こる中、指導力の向上や継承は急務となっているといえる。

平成 18 年に改正された教育基本法の 16 条には、次のようにある。

第十六条 教育は、不当な支配に服することなく、この法律及び他の法律の定めるところにより行われるべきものであり、教育行政は、国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の協力の下、公正かつ適正に行われなければならない。

2 国は、全国的な教育の機会均等と教育水準の維持向上を図るため、教育に関する施策を総合的に策定し、実施しなければならない。

3 地方公共団体は、その地域における教育の振興を図るため、その実情に応じた教育に関する施策を策定し、実施しなければならない。

4 国及び地方公共団体は、教育が円滑かつ継続的に実施されるよう、必要な財政上の措置を講じなければならない。

戦後 60 年余が経ち、あらゆる意味で社会は大きく変貌した。そのような時代思潮の中で基礎的

な「人間力」の低下が指摘されている。現実的には、学力低下や学習意欲、体力の低下をはじめとして、規範意識の希薄化、対人関係能力の低下、生活習慣の乱れなど、さまざまな問題が指摘されている。その解決策として、教育の基礎確立が急務であると、極めて常識的な結論と提言を導き出しているのである。学校、家庭、地域社会というコミュニティ全体が教育力を低下させるなかで、本来は家庭や地域社会で行われるべき子どもの育成までもが、学校に期待されるようになった。過剰な課題を抱えた学校がその役割を果たし切れなくなり、それがまた社会全体の教育力低下を生む、という悪循環に陥っている。そこで今一度、基本に立ち返って、教育の理念として何を大切にしようとするのか、幅広い議論が求められる。これからの時代にふさわしい教育理念を国民の共通理解として打ち立てるために、国民全体による教育改革を進めることを目指し、「教育基本法」を全面改正しようということになったのである。その意味で改正案には、学校だけでなく家庭や地域社会など、いろいろな分野の教育力が重要だという考えが盛り込まれることになった。さまざまな人たちがそれぞれの役割を果たしながら、社会全体で教育をしていこう、という機運を高めることが重要であり、「教育基本法」の改正論議はそのためのスタートラインだと考える。

#### 4 教師に求められる新たな力

本論1で記したとおり「教師像の再構築」（「現代社会の教師」岩波書店（1998年））で佐藤学が述べているようにこれまで必要とされてきた教科指導力にプラスして、「媒介者」や「ファシリテーター」の力も必要となってきた。社会の変化（情報化、グローバル化、地域共同体の変化、企業のあり方の変化など）から、閉ざされた学校だけで教科を教えているだけでは十分ではないという見方をされるようになってきた。さまざまな「協働」が、これからの教師には求められてくる。例えば、情報化社会によって、記憶をしなくても

簡単に情報を引き出すことは可能になった。しかし、何の情報を引き出せばいいのか、情報をどう掛け合わせることで答えに結びつくのかなど、それらを活用する力が必要となってきた。これは一方的に知識を注入していく形の授業では培えない。例えば、生徒に調べさせる作業に重点を置いた授業が必要になる。そして、調べた内容の妥当性を検証するためにワークショップなどへと展開する。そこでの教師にはファシリテーターの役割が必要となる。時には、外部の専門家を呼んで生徒に指導してもらうために媒介者になる必要もある。すなわち、これまで必要だとされてきた教科指導力に加えて、新たなコーディネート力とでもいうべき教師の力が必要になってきたのである。これらの教育方法をさして「開かれた学校・開かれた教室」と呼ばれる。「教える者（教師）と教わるもの（子ども）」という一方的な関係を超えて、教師自身も教えながら学び、学びながら教える双方向性的な関係の中へと自己を投企する実践が開拓されつつある」と佐藤学は当著で示している。新しい教師像への転換が実践においてだけでなく制度においても充実されることが現場では求められているのである。

では、教師が協働する相手とは具体的に誰なのか。「これからの教師」（「第4章 開かれた学校と教師——教師における自律と協働への展望と課題——」建帛社 平成15年）を参照して考えてみる。

まずは同僚教師との協働である。本論3で教科指導の具体的な涵養の方法についても述べたが、教師個人で指導力を向上させていくのではなく同僚性の中から研鑽していくことが必要とされているのである。

教師それぞれが保持している実践的知識の傾向や限界をとらえ直すことが教師の成長を左右する。このような実践的知識の相対化をとらえ直しは、教師の個人的な営為だけでなく、特に他の教師との交流や協働を通して進展することが考えられる。

教師の同僚性の重要性とは一緒に働いている仲間意識が重要というだけに止まらず、「同僚との相互関係の中で実践を対象としたとらえ直しが進展し、新たな実践の創造と教師の成長がもたらされる」ものと考えるのである。

次に学校内外の協働関係を考えてみる。教師が学校外との協働を図ることは、「個人的に蓄積した知識を実践に活用できるだけでなく、実践を通じて、その中から新たな知識を蓄積すること」ができるのである。

協働を通して成長する教師とは、単に他者の知識を消費してそれを実践場面に応用できる教師を意味するものではない。そうではなくて、みずからの教育実践の中から解決すべき問題を見だし、その解決に向けて教育実践のあり方と、生産者としての側面のいずれもが含まれているが、協働を通して成長し、かつ協働を新たに創造する教師には、知識の生産者としての側面が深く関連しているといえる。

ここに教師の専門性や自律性の捉え直しが必要

とされる現状に至っていることを指摘している。

また、特別なニーズを持つ子どもの支援やスクールカウンセラーとの協働も現在の教師には求められていることである。教科指導の研鑽だけでなく、生徒の見とりないし生徒把握としての教師の役割も多様化している。

さらに、社会的な要求として家庭や地域との連携も課題に挙げられることが多い。近年、家庭にはアカウンタビリティとしてのニーズが高まっている。地域との連携もしくは協働とは、地域人材の活用止まることなく、子供たちの育成に対するサポーターもしくはチームとして活動する必要が意識される時代に入っている。特に前教育指導要領の「生活科」「総合的な学習の時間」の導入に際してはその活用が注目された。新学習指導要領においても地域とのパートナーシップを取っていく必要を随所に示している。

以上の通り、教師の専門性を保ちつつも、それを固執することなく柔軟に変化させながら、日々学び続けていく姿勢をもつのが現在の求められる教師像である。